

WAK.1711.1a.2018

Egz. nr. 3

Protokół kontroli

Zespół kontroli w składzie: Naczelnik Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli Gustaw Szydłowski i Główny Specjalista Marzena Duczmańska działający w oparciu o upoważnienie nr WO-KP.0052.17.2018 z dnia 30.01.2018 r. do przeprowadzenia kontroli w Przedszkolu Miejskim Nr 11 „Tęcza” z Oddziałami Integracyjnymi w Swinoujściu, przeprowadził kontrolę zgodnie z ramowym programem kontroli – kontrola zarządca II stopnia.

W wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego stwierdzono:

I. W zakresie uregulowań prawno-organizacyjnych z funkcjonowaniem jednostki.

1. Podstawa prawna działania jednostki (statut, regulamin) i wyposażenia jej w majątek (uchwała organu stanowiącego miasta i gminy)

Decyzją nr WGN 72244/3-6/04/\$J Prezydenta Miasta Swinoujścia z dnia 22 kwietnia 2004 r. ustanowiono na nieruchomości zabudowanej położonej w Swinoujściu przy ulicy Gdynskiej 27b, oznaczonej numerem działki 531 o powierzchni 4789 m², dla której prowadzona jest księga wieczysta 25377 trwały zarząd na rzecz Przedszkola Miejskiego nr 11.

Dokument potwierdzający przyjęcie środka trwałego w trwały zarząd przez jednostkę sporządzono 19 stycznia 2012 r. Przedszkole Miejskie nr 11 jest samorządową jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, z dniem 01 stycznia 2011 roku została przekształcona z zakładu budżetowego w jednostkę budżetową - zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

W Jednostce opracowano Statut przedszkola, który został uchwalony na zebraniu Rady Pedagogicznej dnia 07.11.2017 r. Uchwałą nr XLVII/389/2005 Rady Miasta Swinoujścia z dnia 29 września 2005 r. nadano Przedszkolu Miejskiemu nr 11 w Swinoujściu nazwę „Tęcza”. Ponadto uchwałą nr L/417/2005 Rady Miasta Swinoujścia z dnia 24 listopada 2005 r. nadano Przedszkolu Miejskiemu nr 11 „Tęcza” statut przedszkola z oddziałami integracyjnymi.

2. Ustalenie i funkcjonowanie procedur kontroli zarządczej zgodnie z Zarządzeniem Nr 743/2010 Prezydenta Miasta Świnoujścia z dnia 12 listopada 2010 r.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

W związku z obowiązkiem funkcjonowania kontroli zarządczej w Przedszkolu opracowano następujące procedury:

1. Regulamin kontroli zarządczej w Przedszkolu Miejskim nr 11 „Tęcza” został wprowadzony zarządzeniem Dyrektora nr 20/2010 z dnia 16.12.2010 r.
2. Procedura badania stanu kontroli zarządczej została wprowadzona zarządzeniem nr 17/2010 r. Dyrektora Przedszkola nr 11 z Oddziałami Integracyjnymi „Tęcza” w Świnoujściu z dnia 16.12.2010 r.
3. Procedura identyfikacji, analizy i określenia reakcji na ryzyko została wprowadzona zarządzeniem nr 16/2010 r. Dyrektora Przedszkola nr 11 z Oddziałami Integracyjnymi „Tęcza” w Świnoujściu z dnia 16.12.2010 r.
4. Procedura wyznaczania celów i ustalenia mierników ich realizacji została wprowadzona zarządzeniem nr 15/2010 Dyrektora Przedszkola nr 11 z Oddziałami Integracyjnymi „Tęcza” w Świnoujściu, brak daty wydania zarządzenia.

Powyższe procedury są zbyt ogólne, powielają zapisy ustawowe i standardy kontroli zarządczej oraz zawierają sprzeczne informacje, które wzajemnie się wykluczają, przykładowo: w procedurze wyznaczania celów i ustalenia mierników ich realizacji § 2 ust. 5 stanowi, że wydana przez zespół, o którym mowa w § 2 ust. 2, opinia o możliwości i zasadności realizacji przedstawionej propozycji celu w roku następnym nie jest wiążąca pomimo, iż dyrektor jest przewodniczącym tego zespołu (§ 2 ust. 4). Ponadto kolejny zapis jednoznacznie wskazuje, że dyrektor wybiera spośród przedstawionych propozycji cele do realizacji w roku następnym (§ 3 ust. 1), nie uwzględniając treści § 1 ust. 6. Powyższa procedura nie zawiera definicji mierników, jak również ich rodzajów, niezbędnych do oceny stopnia realizowanych zadań i celów w jednostce. Następny niespójny zapisem jest § 16 ust. 2 i 3 Regulaminu kontroli zarządczej, cytuję: „Zespół określa cele przedszkola na rok kolejny w terminie 2 miesięcy od daty określenia planu finansowego przedszkola.” Cytowany zapis jest niezgodny z procedurą wyznaczania celów i ustalenie mierników ich realizacji ponieważ tam zapisy jednoznacznie wskazują, iż to dyrektor wybiera cele. W powyższym regulaminie niezgodnie ze stanem faktycznym zapisano, iż w statucie określono strukturę organizacyjną przedszkola.

W kontrolowanej jednostce stwierdzono również, że procedura badania stanu kontroli zarządczej wyznacza dokumenty, które w Przedszkolu nie występują, przykładowo: regulamin organizacyjny, procedury audytu (§1 ust. 3). Część zapisów w obowiązujących procedurach nie została dostosowana do rodzaju prowadzonej działalności jednostki.

Procedura identyfikacji, analizy i określenia reakcji na ryzyko zawiera w § 2 ust. 1, iż identyfikacja ryzyka dokonuje się raz w roku w terminie ustalonym przez dyrektora. Zapis ten jest sprzeczny z postanowieniami zarządzenia nr 743/2010 Prezydenta Miasta Świnoujścia z dnia 12 listopada 2010 r., ponieważ § 7 ust. 4 pkt c

zarządzenia stanowi, że zestawienie realizowanych w danym roku budżetowym celów i zadań wraz z miernikami oraz rejestry zidentyfikowanych ryzyk przygotowuje jednostka organizacyjna w terminie do 31 grudnia każdego roku poprzedniego.

Wykonując postanowienia powyższego zarządzenia jednostka złożyła Prezydentowi Miasta następujące dokumenty:

- 1) plan działalności Przedszkola Miejskiego Nr 11 z Oddziałami Integracyjnymi „Tęcza” na rok 2017,
- 2) rejestr ryzyka - arkusz identyfikacji, oceny oraz określenia metody przeciwdziałania ryzyku,
- 3) oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2017.

ad. 1.

W planie działalności kontrolowanego Przedszkola przyjęto dwa cele, tj. podniesienie jakości kształcenia i przestrzeganie wartości etycznych w przedszkolu. Poziom ryzyka dla celu podniesienia jakości kształcenia w Przedszkolu określono jako średni. Według dyrektora jednostki miernikami określającymi realizację założonego celu są:

- ilość przeprowadzonych obserwacji nauczycieli;
- ilość dokonanych okresowych ocen nauczycieli;
- ilość pozytywnie zakończonych staży na kolejny stopień awansu zawodowego;
- ilość szkoleń kadry pedagogicznej.

Sama ilość dokonywanych ww. czynności nie może stanowić miernika jakości kształcenia nauczycieli, ponieważ nie przyjęto podstawowego założenia w postaci ilości konkretnych przedsięwzięć przyjętych w danym roku i wynoszących 100 % planu. Drugim zaplanowanym celem przyjętym do realizacji przez jednostkę jest przestrzeganie wartości etycznych w przedszkolu, w którym określono poziom ryzyka jako niski. Wskazane mierniki określające stopień realizacji celu to:

- czy w przedszkolu obowiązuje regulamin pracy z którym zapoznali się pracownicy;
- diagnozowanie relacji pracowniczych oraz badanie stopnia zadowolenia pracowników.

Nazwane przez dyrektora Przedszkola mierniki nie są miernikami dla wyznaczonego celu, ponieważ nie określają przestrzegania wartości etycznych oraz nie mają z nimi nic wspólnego. Ponadto należy stwierdzić, iż w planie działalności Przedszkola powinno się uwzględnić cele, dla których oszacowano ryzyko na poziomie poważnym lub umiarkowanym.

ad. 2.

W przypadku pierwszego celu za ryzyko uznano m. in.: brak zaangażowania w pracę nauczycieli i brak chęci podejmowania szkoleń przez nauczycieli. Założone ryzyka nie mogą być uznane jako właściwe ryzyka w kontroli zarządczej, ponieważ oznaczają wprost niewykonywanie podstawowych obowiązków pracowniczych. Natomiast w przypadku drugiego celu za ryzyka uznano:

- nieprzestrzeganie Regulaminu Pracy,
- nieporozumienia wynikające z nieznaomości Regulaminu Pracy,

Plan kont odzwierciedla działalność wykonywaną w jednostce poprzez przyjęcie zasad kwalifikacji zdarzeń oraz prowadzenia kont ksiąg pomocniczych w powiązaniu z kontami księgi głównej w zależności od potrzeb Jednostki.

W jednostce opracowano plan kont na podstawie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych. Nie uwzględniono w nim sposobu tworzenia i rozbudowy kont analitycznych.

Polityka rachunkowości zawiera:

- ogólne zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- metody wyceny aktywów i pasywów oraz ustalenia wyniku finansowego,
- sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym:
 - zakładowy plan kont i wykaz ksiąg pomocniczych,
 - wykaz zbioru danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych i opis systemu przetwarzania danych,
- system służący ochronie danych, w tym: dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonywanych w nich zapisów,
- instrukcję obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych,
- instrukcję w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych.

Do kontroli przedłożono niżej wymienione dokumenty:

1. Zasady (politykę) rachunkowości wprowadzone Zarządzeniem nr 7 z dnia 01 czerwca 2017 r.

- *zasady wewnętrzne rachunkowości*

ad. 3.

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 zawiera zapisy o uzyskaniu informacji z działań, które w jednostce nie były przeprowadzone, przykładowo: oświadczenie opiera się na podstawie danych z audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej, monitoringu realizacji celów i zadań. W Przedszkolu brak jakiegokolwiek dokumentów potwierdzających realizację założonych mechanizmów kontroli w postaci: monitoringu jakości kształcenia i ustalenia systemu doskonalenia.

- nieporozumienia między pracownikami.

Powysze ryzyka nie spełniają podstawowej funkcji, gdyż nie są dostosowane do celu oraz wskazują na niedopełnienie obowiązków nałożonych na dyrektora Przedszkola, którego obowiązkiem jest zapoznanie każdego pracownika z Regulaminem Pracy.

Mechanizmy kontroli nie spełniają swojej podstawowej roli, ponieważ nie gwarantują realizacji i weryfikacji wyznaczonych celów, przykłady:

- aktualizacja Regulaminu Pracy;
- zapoznanie pracowników z Regulaminem Pracy. Potwierdzenie zapoznania pracowników (podpisy).

2. Regulamin zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej kwoty 30 000 euro wprowadzono Zarządzeniem nr 13/2014 r. z dnia 23.09.2014 r. W trakcie przeprowadzanej kontroli do powyższego regulaminu wprowadzono zmianę, która obowiązuje stosowanie tego regulaminu do zakupów powyżej 300 euro. Obowiązująca przed zmianą kwota 1000 euro była zdecydowanie za wysoka by nie stosować powyższych procedur i tym samym nie gwarantowała wyboru najkorzystniejszej oferty w danym przedziale cenowym. Zmiana limitu do 300 euro zapewnia większą dbałość w zakresie wydankowania środków publicznych. Ponadto w regulaminie nie wskazano osoby odpowiedzialnej za sporządzania rejestru zamówień publicznych, którego wartość nie przekracza równowartości kwoty 30 000 euro. Przedstawiony ww. rejestr nie został podpisany przez sporządzającego i tym samym nie spełnia wymogów formalnych.
3. Regulamin przeprowadzenia okresowej oceny kwalifikacyjnej pracowników samorządowych nie wprowadzono Zarządzeniem Dyrektora Przedszkola.
4. Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych wprowadzono Zarządzeniem nr 12/2016.
5. Instrukcja Kancelaryjna Przedszkola Miejskiego Nr 11 z Oddziałami Integracyjnymi „Tęcza” w Świnoujściu wprowadzono Zarządzeniem nr 5/2013 z dnia 24.04.2013 r. Powyższa instrukcja nie została dostosowana do specyfiki Przedszkola, a jedynie powieli zapisy z rozporządzenia.
6. Regulamin bezpieczeństwa i higieny, Zasady postępowania z flagą państwową oraz Instrukcję postępowania podczas wypadku ze schematem udzielania pierwszej pomocy wprowadzono Zarządzeniem Dyrektora nr 2/2013 z dnia 21-03-2013 r. Zasadami postępowania z flagą państwową zapoznał się samodzielnie referent jako pracownik odpowiedzialny za flagę w Przedszkolu, co jest niezrozumiałe skoro Dyrektor ponosi odpowiedzialność za właściwe i terminowe wywieszanie flagi.
7. Regulamin pracy dla Przedszkola nie wprowadzono Zarządzeniem Dyrektora Przedszkola (§ 78 Regulaminu stanowi m. in., iż Regulamin podlega podaniu do wiadomości w formie zarządzenia). Zarządzeniem nr 9/2015 Dyrektora z dnia 16 września 2015 r. wprowadzono m.in. zmianę § 30 Regulaminu pracy. Zacytowany tytuł załącznika w pkt 9 tego paragrafu „Wniosek o odpracowanie zwolnienia od pracy udzielonego w celu załatwienia spraw osobistych” jest niezgodny ze wzorem stanowiącym załącznik nr 4 do powyższej zmiany.
8. Procedura w sprawie ustalenia Kodeksu etyki została wprowadzona Zarządzeniem nr 18/2010 r. Dyrektora Przedszkola z dnia 16-12-2010 r.
9. Procedura w sprawie zwrotu kosztów zakupu okularów korygujących podczas prac przy obsłudze monitora ekranowego została wprowadzona Zarządzeniem nr 9/2010 Dyrektora Przedszkola z dnia 25-06-2010 r.
10. Regulamin wynagradzania dla pracowników niebędących nauczycielami nie wprowadzono Zarządzeniem Dyrektora Przedszkola.

11. Ponadto w Przedszkolu występują inne procedury mające na celu ograniczenie występujących ryzyk w funkcjonowaniu jego działalności. Zarządzeniem nr 10/2017 Dyrektora z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie zapoznania i stosowania procedur bezpieczeństwa w przedszkolu wprowadzone poniższe procedury bezpieczeństwa:
- procedura dotycząca przeprowadzania i odbierania dziecka z przedszkola;
 - procedura dotycząca przypadku, gdy nauczyciel podejrzewa, że dziecko z przedszkola chce odebrać rodzic/prawny opiekun, osoba upoważniona będąca pod wpływem alkoholu, narkotyków, która nie jest w stanie zapewnić dziecku bezpieczeństwa;
 - procedura dotycząca sytuacji, gdy dziecko nie zostanie odebrane z przedszkola;
 - procedura w przypadku odbierania dziecka z przedszkola przez rodziców rozwiedzionych lub żyjących w separacji;
 - procedura dotycząca zapewnienia dzieciom bezpieczeństwa w budynku przedszkola;
 - procedura dotycząca zapewnienia dzieciom bezpieczeństwa na placu zabaw;
 - procedura dotycząca postępowania w razie samowolnego opuszczenia przez dziecko sali;
 - procedura dotycząca postępowania w razie samowolnego opuszczenia przez przedszkola;
 - procedura dotycząca monitorowania osób wchodzących i opuszczających teren przedszkola;
 - procedura dotycząca przypadku, gdy nauczyciel znajduje na terenie przedszkola niebezpieczne przedmioty i rzeczy;
 - procedura dotycząca znalezienia niebezpiecznego przedmiotu u wychowanka;
 - procedura dotycząca organizowania spacerów poza teren przedszkola;
 - procedura dotycząca zapewnienia bezpieczeństwa dzieciom w czasie zajęć dodatkowych;
 - procedura dotycząca postępowania w przypadku, gdy do przedszkola uczęszcza dziecko przewlekle chore;
 - procedura dotycząca postępowania w przypadku, gdy na terenie przedszkola zdarzył się niebezpieczny wypadek;
 - procedura dotycząca postępowania w przypadku wystąpienia u dziecka agresji impulsywnej zagrażającej życiu i/lub zdrowiu pozostałych podopiecznych;
- ocena celowości zaciąganych zobowiązań i dokonywanych wydatków w związku z realizacją zadań jednostki zgodnie z art. 44 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz.U.2009.157.1240)
- Nie stwierdzono by dokonywane wydatki naruszały zapisy ustawy o finansach publicznych art. 44. Zaciągane zobowiązania spełniały wymogi określone w przepisach o zamówieniach publicznych oraz wynikały z planu finansowego wydatków.

Z dokumentów przedstawionych do kontroli wynika, iż nie dokonano spisu natury, lecz spisano z ewidencji księgowej (księgi inwentarzowej) składniki majątkowe wraz z ceną ochronę zasobów.

o finansach publicznych ma na celu m.in. zapewnienie wiarygodności sprawozdań oraz kontroli zarządczej, która zgodnie z postanowieniami art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. W jednostkach sektora finansów publicznych inwentaryzacja jest jednym z elementów sporządzanych sprawozdań finansowych i innych.

ewidencji księgowej, co ma wpływ na wycenę i wynik finansowy jednostki oraz rzetelność stanu aktywów i pasywów jednostki w celu zakwalifikowania danych ujętych w jej Zadaniem inwentaryzacji w ujęciu ustawy o rachunkowości jest ustalenie rzeczywistego księgowym powinny być rozliczone i ujęte w ewidencji księgowej. faktycznego z księgowym. Stwierdzone ewentualne różnice między stanem faktycznym, a ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym, jest to więc porównanie stanu Zgodnie z definicją celem inwentaryzacji jest doprowadzenie danych wynikających z wydanego przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie zasobu gminnego.

r. poz. 1911). Do kontroli nie przedstawiono powyższego porównania oraz potwierdzenia budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911). Do budżetów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, z późn. zm.). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów szczegółnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie ewidencji księgowej z ewidencją odpowiedzialnego gminnego zasobu nieruchomości zgodnie Inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z

III. Inne zagadnienia wynikające ze specyfiki jednostki ważne do ustalen kontroli.

W Przedszkolu sprawozdania finansowe sporządzane są na podstawie ksiąg rachunkowych.

3. Zgodność sprawozdawczości sporządzonej przez jednostkę z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ujmowania dokumentów księgowych w księgach rachunkowych.

2. Prawidłowość ewidencji składników majątku, rozrachunków i rozszczeń, kosztów działalności.

Ewidencja księgowa prowadzona jest zgodnie z ustawą o rachunkowości.

1. Zgodność ewidencji z obowiązującymi przepisami.

II. Ewidencja księgowa, a w tym przede wszystkim:

zakup. Na arkuszach spisowych nie wskazano numerów inwentarzowych, które są podstawą do identyfikacji poszczególnych pozycji spisu z ewidencją księgową w celu ich odpowiedniej wyceny. Pomimo przeprowadzenia inwentaryzacji należy stwierdzić, iż nie spełnia ona wymogów wynikających z ustawy o rachunkowości.

Powyższe stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, który stanowi, iż takim naruszeniem jest zaniechanie przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenie lub rozliczenie inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości.

Na arkuszach spisowych dokonano poprawek przy pomocy korektora, co jest wbrew zapisom ustawy o rachunkowości, zgodnie z art. 22 ust. 3, iż błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrazów lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej.

Na części zamówień i zleceń brak kontrasygnaty głównej księgowej, co jest naruszeniem art. 54 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez głównego księgowego na dokumencie oznacza, że nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez właścicieli rzeczowo pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem, nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności i prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji oraz, że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Umowy dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych nie zawierają zapisów odnoszące kwoty, która byłaby podstawą do ewentualnego zwrotu oraz naliczenia odsetek w przypadku niespełnienia postanowień umowy.

W przypadku podnoszenia kwalifikacji zawodowych w jednostce powinny obowiązywać procedury określające zasadność dofinansowania (wysokość i częstotliwość). Procedura ta powinna zabezpieczać interesy jednostki poprzez optymalny dobór metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz uzyskiwać najlepsze efekty z danych nakładów.

Na tym protokół zakończono.

Kierownik jednostki kontrolowanej może złożyć w ciągu 7 dni od podpisania protokołu kontroli, pisemne wyjaśnienie co do ustaleń zawartych w tym protokole.

Naczelnik
Wydziału Audytu Wewnętrznego i Kontroli
mgr inż. Krzysztof Szypulowski

GŁÓWNY SPECJALISTA
mgr Marzena Duszynska

odtwarzam odc. 10.08.2017.

Wykonano w 3 egz.
Egz. nr 1 – Dyrektor Przedszkola nr 5
Egz. nr 2 – Prezydent Miasta
Egz. nr 3 – aa.